

Преодоление проблемы узурпации государства в странах с переходной экономикой

Джоел Хеллман и
Даниел Кауфманн

«Я хочу обратить ваше внимание на то, что вы сами, и в значительной степени, через подконтрольные вам политические и околополитические структуры формировали это государство. Поэтому меньше всего нужно кивать на зеркало».

— Владимир Путин, выступление на встрече с руководителями крупнейших российских компаний и банков в июле 2000 года (Hoffman, 2000).

КОГДА МЫ задумываемся о коррупции, на ум тотчас приходит образ бюрократа, вымогающего взятки у беспомощных людей и беззащитных фирм только за то, чтобы дать им возможность «заниматься своим делом». В основе этой точки зрения лежит представление о государстве, извлекающем ренту из экономики исключительно в пользу политиков и бюрократов. В последние годы такой подход оказывает сильное влияние на методы анализа и оценки коррупции. В рекомендациях по экономической политике, возникающих в результате такого подхода, основной упор делается на уменьшение дискреционных полномочий государственных служащих в целях устранения возможностей для получения ими взяток.

Узурпация государства — форма коррупции в особо крупных размерах

В странах с переходной экономикой возник новый образ коррупции — так называемые олигархи, которые манипулируют процессом разработки экономической политики и даже определяют формирующиеся правила игры ради собственной, весьма значительной выгоды. Мы называем такое поведение узурпацией государства. Хотя в настоящее время все

чаще признается, что эта форма коррупции в особо крупных размерах является наиболее вредоносной и трудноустраняемой проблемой политической экономики реформ, практически не прилагается систематических усилий, чтобы отделить ее причины и следствия от причин и последствий других форм коррупции. Кроме того, не предпринимается никаких попыток оценить этот специфический вид коррупции и провести межстрановой сравнительный анализ.

Мы определяем узурпацию государства как усилия фирм, направленные на то, чтобы формировать законы, политику и нормативные акты государства в соответствии со своими собственными интересами путем предоставления государственным должностным лицам возможности необоснованного обогащения. Мы разрабатываем метод оценки этой формы коррупции в особо крупных размерах, основываясь на данных и анализе результатов обследования почти 4 000 фирм в 22 странах с переходной экономикой.

Признавая проблему узурпации государства, мы хотим сосредоточить внимание на сложных взаимодействиях между фирмами и государством. В частности, мы подчеркиваем значение механизмов, посредством которых фирмы пытаются определять принимаемые государством решения в целях

получения особых преимуществ, нередко путем установления барьеров для конкуренции, которые приводят к высокой концентрации прибыли в отдельных могущественных фирмах при значительных социальных издержках. Поскольку такие фирмы используют свое влияние для блокирования любых реформ экономической политики, способных ликвидировать эти преимущества, узурпация государства становится не только *симптомом*, но и *фундаментальной причиной* плохого государственного управления. В этом смысле узурпированная экономика попадает в порочный круг, в котором необходимые для улучшения управления политические и институциональные реформы подрываются тайным сговором между могущественными фирмами и государственными должностными лицами, извлекающими значительную личную выгоду из сохранения некачественного управления.

Оценка узурпации государства: два мира

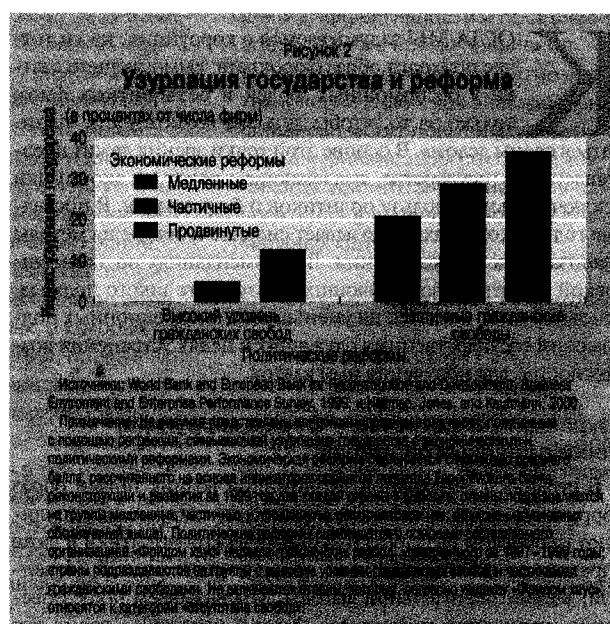
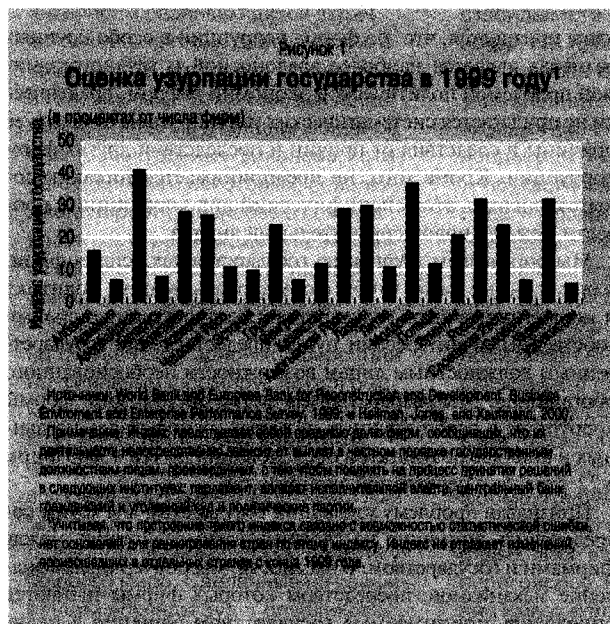
Большинство видов коррупции направлено на изменение того, как существующие законы, правила или нормативы *реализуются* применительно к взяткодателям, тогда как узурпация государства имеет отношение к попыткам повлиять посредством коррупции на то, как эти законы, правила и нормативы *формируются*. Подкуп членов парламента для «покупки» их голосов при утверждении важных законодательных актов, подкуп правительственных чиновников для принятия выгодных нормативных актов или указов, подкуп судей для воздействия на судебные решения — вот классические примеры коррупции в особо крупных размерах, с помощью которых фирмы могут заложить преимущества для самих себя в базовую нормативно-правовую структуру экономики.

Для оценки и анализа узурпации государства мы используем данные специально разработанного Обследования деловой среды и результатов деятельности предприятий (ОДСРДП), проведенного совместно Всемирным банком и Европейским банком реконструкции и развития. Данные обследования были собраны путем проведения очных интервью в 22 странах с переходной экономикой в конце 1999 года. В большинстве стран были проинтервьюированы руководители или владельцы 125–150 фирм, хотя в ряде стран использовались более

крупные выборки — 250 фирм в Польше, 550 в России и 250 на Украине. Выборки были построены по методу случайного отбора, с тем чтобы представить совокупность фирм в каждой стране, и устанавливались квоты на размеры и формы собственности фирм (см. Hellman, Jones, and Kaufmann, 2000).

Мы строим два различных представительных показателя узурпации государства. Сначала мы составляем межстрановой индекс узурпации государства, основываясь на сообщениях фирм о том, что их деятельность непосредственно и существенно зависит от выплат в частном порядке государственным чиновникам, производимых для того, чтобы повлиять на процесс принятия решений в одном или нескольких из следующих шести институтов — парламенте, исполнительном аппарате, уголовном суде, гражданском суде, центральном банке и политических партиях.

Рассчитав среднюю долю затронутых узурпацией фирм по всем шести институтам, мы строим индекс узурпации государства для каждой страны. Как видно из рис. 1, существует разрыв между странами, в которых эта форма коррупции рассматривается многими как серьезная проблема (мы называем их странами с высоким уровнем узурпации), и странами, в которых она рассматривается как относительно небольшая проблема (мы называем их странами с низким уровнем узурпации). К числу стран с низким уровнем узурпации относятся как наиболее, так и наименее ориентированные на реформы страны данного региона. Можно ожидать, что в таких странах, как Беларусь и Узбекистан, где приватизация была минимальной, частный сектор остается небольшим, и все еще действуют существенные элементы командной системы советской эпохи, возможности для узурпации государства, имеющиеся у групп интересов в частном секторе, почти по определению должны быть незначительными. С другой стороны, наиболее ориентированные на реформы страны (такие как Венгрия и Польша) достигли наибольших успехов в либерализации экономики, укреплении системы подотчетности государственных чиновников и стимулировании политической конкуренции, и можно ожидать, что все эти изменения должны ограничивать возможности могущественных фирм в плане узурпации государства.



Значение политических и экономических реформ

Группа стран с высоким уровнем узурпации включает страны, которые считаются частичными реформаторами как с политической, так и с экономической точки зрения. Хотя эти страны и добились прогресса в либерализации и приватизации, дополнительные институциональные реформы, способствующие формированию рынков, проводились в них гораздо медленнее. К тому же их политические режимы, как правило, характеризуются более высокой концентрацией власти и ограничениями на политическую конкуренцию.

Действительно, рис. 2 показывает, что в странах, которые проводили более комплексные экономические реформы, индекс узурпации государства систематически является более низким. Кроме того, при любом данном темпе экономических реформ страны с более высоким уровнем гражданских свобод характеризуются значительно более низким уровнем узурпации государства. И все же очевидно, что причинно-следственные связи между узурпацией и реформой действуют в обоих направлениях — поэтому так трудно вырваться из этого порочного круга.

Стимулы к участию в коррупции в особо крупных размерах

Обследование ОДСРДП также позволило нам выделить фирмы, которые дают взятки, чтобы оказывать влияние на содержание законов, правил или нормативных актов — мы называем их *фирмами-узурпаторами*. Это дает нам возможность сравнить результаты деятельности фирм-узурпаторов с соответствующими показателями по всем другим фирмам, с тем чтобы проанализировать последствия узурпации государства для участвующих в ней фирм. Хотя существующие исследования показывают, что подкуп государственной администрации приносит фирмам мало материальных выгод с точки зрения результатов их деятельности в долгосрочном плане, мы пришли к противоположному выводу, согласно которому узурпация государства может в определенных условиях обеспечить фирмам-узурпаторам значительные выгоды.

На рис. 3 показаны результаты деятельности (измеренные с помощью прироста объема продаж) фирм-узурпаторов в сравнении со всеми другими фирмами как в *странах с высоким уровнем узурпации*, так и в *странах с низким уровнем узурпации*. В странах с высоким уровнем узурпации темпы роста фирм-узурпаторов более чем в два раза превышают темпы роста других фирм. Резкий контраст составляют страны

с низким уровнем узурпации, где фирмы-узурпаторы, по-видимому, пользуются немногими преимуществами, и подобная коррупция в особо крупных размерах представляет собой скорее стратегию выживания для плохо функционирующих фирм.

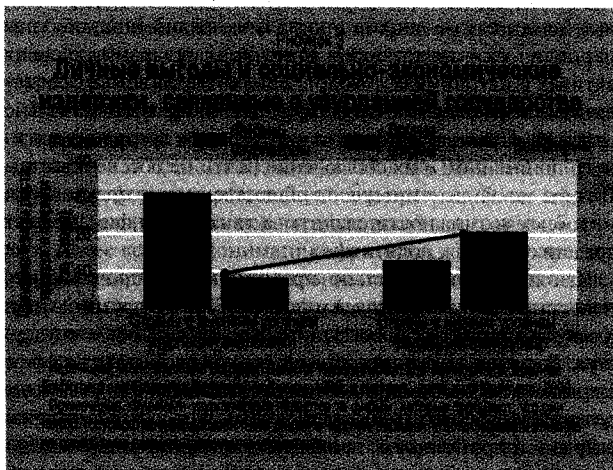
Однако даже в странах с высоким уровнем узурпации частные выгоды узурпаторов от участия в узурпации государства приобретаются за счет значительных социальных издержек (см. рис. 3). Несмотря на особые выгоды, получаемые фирмами-узурпаторами в странах с высоким уровнем узурпации, общие темпы роста сектора предприятий в таких странах составляют несколько менее половины от темпов роста фирм в странах с низким уровнем узурпации. Таким образом, узурпация представляет собой крупный «налог» на фирмы, которые не являются узурпаторами.

Фирмы-узурпаторы, напротив, получают преимущества не только в темпах роста продаж, но и в обеспеченности базовыми общественными благами, такими как защита прав собственности. Данные обследования показывают, что фирмы-узурпаторы способны компенсировать общие недостатки правопорядка, покупая у государства «по преискуранту» индивидуальную защиту своих прав собственности. Для фирм-узурпаторов в странах с высоким уровнем узурпации вероятность того, что гарантии их прав собственности со временем улучшатся, в пять раз выше, чем для других фирм. И опять-таки это требует значительных социальных издержек, так как степень ненадежности прав собственности фирм в странах с высоким уровнем узурпации в среднем гораздо выше, чем в странах с низким уровнем узурпации. Когда политики и бюрократы могут в частном порядке продать (с минимальными политическими последствиями) нескольким отдельным фирмам такие общественные блага, как надежные права собственности, за платежи лично им, они практически не имеют стимулов к тому, чтобы обеспечивать широкой общественности открытый доступ к этим благам.

Кто эти узурпаторы?

Хотя концепция узурпации государства, естественно, вызывает в воображении образы могущественных олигархов, мы обнаружили, что диапазон фирм-узурпаторов с точки зрения их размеров и секторов, к которым они относятся, весьма широк. Удивительно то, что фирмы-узурпаторы чаще являются новыми участниками рынка. Данные даже позволяют дать интересный и не поддающийся интуиции ответ на вопрос о том, почему фирмы участвуют в узурпации государства.

Когда многие страны вступили в переходный период, их государственные аппараты были слабыми, неспособными обеспечить базовые общественные блага, в то же время существовал ряд могущественных фирм (в большинстве своем принадлежавших государству или недавно приватизированных), которые доминировали на своих соответствующих рынках, не испытывая необходимости прибегать ко взяткам. Для того чтобы конкурировать в такой обстановке, новые участники рынка приняли стратегию узурпации государства, ставя своей целью покупать у государственных чиновников более надежную защиту своих прав собственности и закладывать, или включать, конкурентные преимущества в формирующуюся нормативно-правовую основу. Таким образом, узурпация государства стала стратегией, позволяющей небольшому числу фирм создавать для себя зоны относительной безопасности и преимуществ за счет всех остальных фирм.



Данные также свидетельствуют о том, что, как только экономика страны попадает в «капкан» узурпации, прямые иностранные инвестиции могут усугубить эту проблему. В странах с высоким уровнем узурпации вероятность того, что в узурпацию государства будут вовлечены определенные виды иностранных инвесторов (те, которые имеют партнеров и штаб-квартиры внутри страны), в два раза выше, чем вероятность вовлечения в нее отечественных фирм. (Напротив, транснациональные фирмы со штаб-квартирой за рубежом, которые осуществляют прямые инвестиции в страну с переходной экономикой, чаще, чем внутренние фирмы, выплачивают взятки при соперничестве за контракты на государственные закупки; более подробные данные см. Hellman, Jones, and Kaufmann, 2001).

В плане долгосрочного развития риски, которым подвергается такая узурпированная экономика, вполне очевидны. Новые энергичные предприниматели, которые хотят успешно конкурировать в искаженных условиях, имеют сильные стимулы к тому, чтобы направлять свои способности на узурпацию государства, а не на разработку новаторской продукции или методов производства. Узурпированная экономика вознаграждает за связи, а не за компетентность и за влияние, а не за новаторство; она держится на частных инвестициях в политику, которая ослабляет государство и подрывает создание основных общественных благ. В то же время мы делаем вывод, что узурпация систематически сдерживает частные инвестиции в экономику — как иностранные, так и внутренние — и создает препятствия вхождению в рынок малых и средних предприятий, что ослабляет важнейшие источники устойчивого экономического роста.

Борьба с коррупцией в странах с узурпированной экономикой

Поняв динамику узурпации государства, мы получаем гораздо более четкое представление о факторах, лежащих в основе *стойкости* коррупции во многих странах с переходной экономикой. Хотя коррупция обычно рассматривается как признак слабых государственных институтов, проведенный нами анализ ставит в центр внимания мощные силы, весьма заинтересованные в поощрении и сохранении этих слабых институтов.

Любые реформы, направленные на улучшение институциональной основы, которые могут уменьшить эти преимущества, характеризующиеся высокой степенью концентрации, будут встречать сильное сопротивление со стороны фирм-узурпаторов, которые пользуются политическим влиянием, позволяющим им сорвать такие реформы. Следовательно, решение проблемы узурпации государства является необходимым условием для проведения реформ, призванных улучшить государственное управление и укрепить правовую, судебную и регулятивную среду. Но если узурпация экономики уже приобрела укоренившийся характер, каким образом страна может вырваться из этого порочного круга?

Определение приоритетов в программе реформ

Попытки фирм повлиять на правовую, политическую и регулятивную среду, в которой они функционируют, представляют собой нормальный и, в действительности, здоровый процесс, обычный для всех стран. Отличительной чертой таких взаимодействий в узурпированной экономике является недопущение других. Одни фирмы пользуются эксклюзивными привилегиями, позволяющими им оказывать влияние

на решения, принимаемые государством, тогда как другие систематически исключаются, что дает государственным чиновникам возможность делать выбор, приводящий к концентрации благ в руках тех, кто допущен, с высокими издержками для тех, кто исключен. Хотя к настоящему моменту все шире признается, что общими средствами для решения таких проблем являются прозрачность и конкуренция, конкретные пути реформирования государства с узурпированной экономикой представляются менее очевидными.

Прозрачность имеет отношение как к уровню открытости процессов принятия решений в государстве, так и к степени раскрытия информации о взаимодействиях, которые могут повлиять на эти решения. В большинстве стран с переходной экономикой механизмы, с помощью которых государство осуществляет разработку законов, правил и указов, по-прежнему в значительной мере скрыты от влияния общественности. Слушания с участием общественности и Интернет редко используются в качестве открытого форума для принятия решений. Законопроекты редко публикуются для обсуждения. Протоколы совещаний не предоставляются общественности для прочтения. Общественность не получает доступа к информации о голосовании отдельных законодателей. В то же время институциональный инструментарий, который может использоваться различными группами для получения доступа к обсуждениям, ведущимся государственными органами, весьма ограничен. Политические партии слабы. Профессиональные ассоциации, заинтересованные группы и коллективные организации не имеют соответствующих ресурсов и опыта, чтобы оказывать влияние на экономическую политику. Фирмы, лишенные доступа к процессу принятия решений государственными органами через своих коллективных представителей, вынуждены налаживать неофициальные, личные отношения с отдельными государственными должностными лицами, которые представляли бы их интересы.

В немногих странах с переходной экономикой имеются достаточные гарантии, обеспечивающие надлежащее раскрытие информации о попытках оказывать влияние на государственных должностных лиц, что создает весьма благоприятную для узурпации обстановку. Фирмы совсем не заинтересованы в том, чтобы сообщать о своих взносах на политические цели, а государственным должностным лицам угрожает мало реальных санкций за прием таких взносов (или эти санкции реально отсутствуют). В настоящее время во многих странах с переходной экономикой государственные должностные лица (а иногда и их иждивенцы) обязаны периодически представлять открытые декларации о своих активах и источниках доходов, однако механизмы, обеспечивающие реализацию этого требования, остаются довольно слабыми. Правила конфликта интересов не встречают должного понимания, и их соблюдение почти не обеспечивается. Группы по защите интересов общественности практически не имеют возможности следить за движением финансовых средств от фирм к политикам.

Как правило, отсутствие прозрачности сопровождается недостаточной *конкуренцией* между фирмами и другими группами за влияние на процессы подготовки решений в государстве. В стране с узурпированной экономикой политическое влияние монополизировано могущественными фирмами на различных уровнях государственного управления, причём сдержки и противовесы, используемые группами коллективных интересов, сведены к минимуму. В ряде стран с переход-

ной экономикой — в частности, тех, где высокая доля природных ресурсов в национальном продукте создает весьма неравное распределение власти между различными фирмами и секторами, — монополизация политических каналов влияния отражает основополагающую структуру экономики. В других странах такая монополизация отражает сохраняющиеся ограничения на степень политической конкуренции. Содействие конкуренции за политическое влияние в экономике и на рынке является основной задачей в деле предотвращения узурпации государства и борьбы с ней. Здесь существует общее согласие относительно шагов, необходимых для проведения реформы, таких как реструктуризация монополий в целях усиления конкуренции, поощрение торговли и содействие формированию более благоприятной деловой среды.

Общие решения, возможно, хорошо известны, однако то, каким образом страны могут формулировать детализированные и конкретные реформенные меры и добиваться их принятия и реализации при существующих в их узурпированной экономике политико-экономических ограничениях, менее очевидно. Большое значение придается роли внешних шок или кризисов в расшатывании политического равновесия, лежащего в основе узурпированной экономики. Действительно, критически важные выборы или изменения в политических режимах часто могут подтолкнуть политиков к поискам более широких групп поддержки, что разрушает монополию политического влияния. В то же время наш анализ позволяет предположить, что недостаточное внимание уделяется попыткам *скоординировать* действия значительной большинства групп, которые проигрывают в результате узурпации экономики, в то время как лишь узкий круг влиятельных фирм выигрывает. Мобилизация сил проигравших в узурпированной экономике — мелких и средних предприятий, потребителей и других групп интересов — и укрепление их коллективной позиции для создания противовеса узурпаторам могут послужить катализатором в ослаблении фундамента узурпированной экономики. Одним из важных инструментов реформы, который все чаще используется более конкурентоспособным сектором, лишенными привилегий неправительственными организациями и другими группами, ведущими борьбу с узурпацией государства, является сила информации. Кроме того, особое значение имеют меры политики, стимулирующие вхождение в рынок, которые могут быть упущены из виду существующими узурпаторами. Со временем, возможно, будет появляться все больше и больше «мелких олигархов», которые будут конкурировать за влияние и рассредоточивать ренту от узурпации государства.

Признание проблемы узурпации государства следует использовать не как возможность для расширения программы реформ за пределы возможностей даже наиболее приверженных реформам правительств, а скорее для более эффективного установления приоритетов такой программы благодаря более ясному пониманию факторов, которые препятствуют дальнейшим институциональным реформам. Хотя очевидно, что основное бремя реформ ложится на национальных политических лидеров и протагонистов из деловых кругов и гражданского общества внутри страны, наши данные показывают, что иностранные инвесторы также могут составлять часть проблемы, и поэтому они должны предпринимать дальнейшие шаги к изменению своих стимулов и повышению социальной ответственности иностранных корпораций в тех



Джоел Хеллман (слева) — ведущий специалист Секции управления в государственном секторе Регионального отделения Европы и Центральной Азии Всемирного банка. Дэнниел Кауфманн — старший менеджер Группы управления, регулирования и финансов Института Всемирного банка.

странах, где они осуществляют свои инвестиции. Очевидно, потребуется провести дополнительную работу, чтобы способствовать более широкому признанию огромных социальных, экономических и политических издержек узурпации государства. Такая работа должна включать проведение подробного диагностического анализа государственного управления для изучения динамики узурпации государства, а также регулярных межстрановых обследований (таких как ОДСРДП) для изучения взаимодействий между государством и фирмами. Эту работу следует проводить не только в странах с переходной экономикой, но и в других регионах мира. Действительно, тщательные диагностические обследования государственного управления, проведенные недавно в ряде стран Латинской Америки, позволяют сделать вывод о том, что задача борьбы с узурпацией государства стоит также перед другими странами мира. **Ф&Р**

Литература:

Joel Hellman, Geraint Jones, and Daniel Kaufmann, 2000, "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition Economies," *World Bank Policy Research Working Paper No. 2444* (Washington). Эту статью и соответствующие данные из обследования ОДСРДП можно также найти в Интернете по адресу: <http://www.worldbank.org/wbi/governance>.

_____, 2001, "Far From Home: Do Foreign Investors Impact Better Standards of Governance in Transition Economies?" (manuscript). Эту статью, которая готовится к изданию в серии *World Bank Research Working Paper*, можно также найти в Интернете по адресу: <http://www.worldbank.org/wbi/governance>.

David Hoffman, 2000, "Putin Aims to Assure Tycoons: Russian Disavows Pressure by Police," *Washington Post* (July 29), pp. A1+.

Annual Report • Annual Meetings • Article IV Consultations • Articles of Agreement • Asian Development Bank • By Laws, Rules and Regulations • Bookstores • Calendar • Country Updates • Country Assessments • Country Information • DSBB • Data Standards • Debt Relief • Directory of Economic, Commodity and Development Organizations • EMU • ESAF • Exchange Rates • Executive Directors • External Evaluation of ESAF • Finance & Development • Financial Statements

Хотите узнать больше про МВФ?

www.imf.org